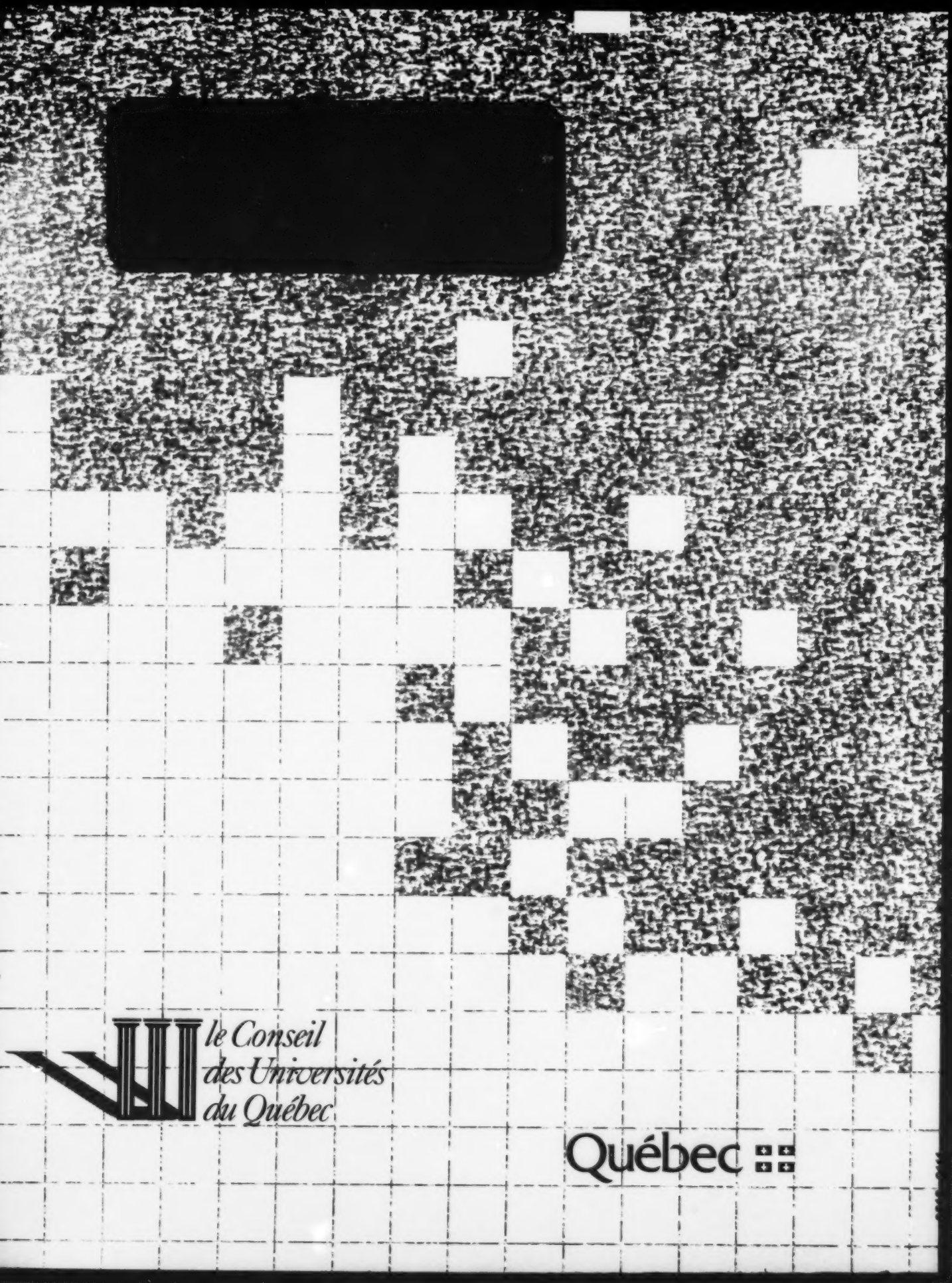

le Conseil
des Universités
du Québec
Québec

LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT EN 1989-1990

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0131

Conseil des universités

Avis no 88.16
Mai 1989

CONSEIL DES UNIVERSITÉS

2700, boul. Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, (Québec) G1V 2L8

Téléphone : (418) 643-8592

Gouvernement du Québec

Dépôt légal : deuxième trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISSN : 0709-3985
ISBN : 2-550-19831-X

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

1. LE NIVEAU DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT EN 1989-1990 3

2. LA RÉPARTITION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT EN 1989-1990 8

CONCLUSION 10

ANNEXE 11

INTRODUCTION

Le 28 mars 1989, conformément à l'article 4 de sa loi constitutive, le Conseil des universités recevait du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science une demande d'avis sur le niveau et la répartition de l'enveloppe des subventions de fonctionnement destinées aux universités pour l'année 1989-1990. Cette enveloppe est celle qui figurait au livre des crédits 1989-1990 déposé à l'Assemblée nationale, le 21 mars 1989.

Au moment où le présent avis a été adopté, le niveau de cette enveloppe 1989-1990 avait déjà été modifié, puisque, le 16 mai 1989, lors du Discours sur le budget 1989-1990, le ministre des Finances a annoncé une aide accrue aux universités.[1] Les 66 millions de dollars dévoilés le 16 mai comprennent : 6 millions destinés au Fonds FCAR, qui ne figureront donc pas dans l'enveloppe ajustée des subventions de fonctionnement; 5 millions pour les équipements scientifiques, qui seront intégrés au plan quinquennal d'investissements; 15 millions déjà inscrits au livre des crédits, qui sont donc inclus dans l'enveloppe soumise à l'avis du Conseil; 40 millions additionnels, qui seront affectés principalement au remboursement des frais indirects de recherche (21 M$) et au redressement de la situation financière (19 M$). Ces ajouts budgétaires modifieront donc à la fois l'enveloppe 1989-1990 et les modalités d'implantation du nouveau mode de financement des universités annoncé par le Ministre.

---

[1] Voir, en annexe, un extrait de l'annexe au Discours sur le budget présentant une première ventilation des sommes annoncées.

Le présent avis ne tient pas compte des nouvelles perspectives financières introduites par le Discours sur le budget du 16 mai 1989. Il est émis sur la base de la demande ministérielle du 28 mars 1989; et dès maintenant, pour permettre au Ministre de verser son enveloppe de base à chaque université avant le début de l'année universitaire 1989-1990, en s'étant dûment acquitté de son obligation de consulter d'abord le Conseil. Le présent avis est donc à la fois nécessaire et partiellement anachronique. Il consigne tout de même quelques commentaires techniques que le Conseil souhaite utiles.

Ainsi que le mentionne la demande ministérielle, un deuxième avis sera sollicité du Conseil «dès que les décisions gouvernementales en regard du nouveau mode de fonctionnement des universités seront connues». Ce sera alors le moment pour le Conseil de faire connaître ses points de vue sur la répartition des crédits additionnels maintenant connus.

1. LE NIVEAU DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT EN 1989-1990

Les subventions de fonctionnement pour l'année universitaire 1989-1990 sont actuellement[2] établies à 1 261 257 000 $, ce montant incluant la récurrence des 15 M$ de crédits additionnels accordés pour le réajustement de la base de financement des universités lors du Discours sur le budget 1987-1988. Le tableau 1, transmis au Conseil par le Ministre, illustre les principaux paramètres de cette enveloppe.

Par rapport à 1988-1989, ce montant représente une augmentation de 2,8%, qui est la résultante de plusieurs facteurs et dont certains appellent quelques précisions ou commentaires.

- L'enveloppe 1988-1989 comprenait une somme de 7 M$ pour le financement des frais indirects de recherche et une autre somme de 7 M$ pour la résorption des déficits. Ces sommes disparaissent en 1989-1990[3], entraînant une diminution globale de 14 M$.

- L'enveloppe 1989-1990 comprend un ajustement négation de 1 M$, qui a été apporté pour tenir compte de la baisse du taux des contributions patronales à l'assurance-chômage. Cependant, le dernier budget fédéral a modifié la situation à cet égard. Le Conseil estime normal que de nouveaux ajustements

---

[2] C'est-à-dire au 28 mars 1989.

[3] En annonçant un montant de 21 M$ pour les frais indirects de recherche, le Discours sur le budget permet d'envisager ici un changement de situation.

Tableau 1

ENVELOPPE DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT 1989-1990

	(En millions de $)
Enveloppe finale 1988-1989	**1 227,2**
Coûts non récurrents:	
- frais indirects de recherche	(7,0)
- résorption des déficits	(7,0)
- actions structurantes	(11,4)
- indexation forfaitaire pour la rémunération	(2,7)
- locations	(4,9)
- autres	(0,6)
Coûts récurrents	1 193,6
Enveloppe	
Enveloppe récurrente 1988-1989	1 193,6[a]
Indexation des dépenses	
- Rémunération: vieillissement, 0,6%	6,4
indexation, 2,39%	25,5[b]
- Contributions de l'employeur	(1,0)
- Autres dépenses, 3,4%	6,4
Sous-total:	37,3
Clientèles additionnelles	9,3
Médecine familiale	1,0
Actions structurantes	12,7
Locations d'espaces	5,7
Programme recherche au profit des maîtres de l'enseignement professionnel	0,4
Provision pour autres ajustements	1,3
TOTAL: ENVELOPPE	1 261,3

(a) L'enveloppe récurrente comprend le montant de 15,0M$ des crédits additionnels pour l'ajustement de la base de financement.
(b) Ces crédits incluent un montant forfaitaire de 2,0M$ pour l'indexation des personnels hors échelle.

DGERU-DRMF

Le 4 avril 1989

dits «mécaniques» soient effectués en conséquence pour redresser cet élément de l'enveloppe 1989-1990.

- Le taux d'indexation des dépenses salariales est fixé à 2,39%. Ce taux ne tient pas compte des coûts supplémentaires entraînés par le renouvellement des conventions collectives qui seront échues à compter du 1er janvier 1990. On doit donc s'attendre, à ce chapitre, à certains ajustements à la hausse des sommes prévues.

- A ce même chapitre de l'indexation des dépenses relatives à la rémunération, l'enveloppe 1989-1990 comporte un taux de vieillissement - c'est-à-dire l'indice de la progression des salariés à l'intérieur des échelles salariales - fixé cette année à 0,6%, comparativement à 1,0% les deux années précédentes, ce qui se traduit par une baisse de l'ordre de 4 M$.

  Le taux de vieillissement réel du personnel des universités n'étant pas établi, le Gouvernement alloue aux universités le taux moyen pondéré observé dans les commissions scolaires et dans les collèges. La situation est passablement différente dans ces deux réseaux et tout porte à penser que les universités ont elles-mêmes à cet égard des traits caractéristiques - par exemple, une amplitude des échelles salariales qui doit tenir compte de l'âge relativement avancé des professeurs nouvellement recrutés. Le seul moyen de coller davantage à la réalité et d'échapper au caractère mécanique de l'application d'un taux moyen pondéré serait de pouvoir établir, données à l'appui, le taux réel de vieillissement. Le Conseil estime que les universités feraient oeuvre utile en prenant

l'initiative, de concert avec le ministère, d'établir ce taux réel de vieillissement de leurs personnels.

- Au chapitre des autres dépenses, le taux d'indexation est fixé à 3,4%. C'est un taux inférieur à celui de 1988-1989 (3,8%), inférieur aussi au taux d'inflation (4,3%). Cette diminution créera un manque à gagner d'environ 2 M$ et équivaut à une compression implicite. Les universités partagent en cela le sort de bien d'autres programmes gouvernementaux, mais cette sous-indexation est pratiquement chronique dans leur cas.

- Une somme de 9,3 M$ est prévue pour le financement des clientèles additionnelles. Les données définitives sur les variations de clientèles entre 1988 et 1987 n'étant pas connues, il est difficile d'affirmer si ce montant sera suffisant. Cependant, le Conseil comprend que cette enveloppe demeure ouverte et, comme l'écrit le Ministre dans sa demande d'avis, «sera révisée en fonction du coût réel du financement des effectifs étudiants additionnels.»

- L'adoption éventuelle du projet de Loi 116 sur les régimes complémentaires de retraite pourrait avoir des incidences sur les dépenses des universités en 1989-1990. L'objet de ce projet de loi étant d'assurer une plus grande protection des droits acquis aux travailleurs participant à un régime privé de retraite, on y prévoit notamment une plus grande accessibilité des régimes et le droit à une rente différée après deux années de service. Il est actuellement prématuré de tenter d'évaluer les charges financières additionnelles qu'entraîneraient les dispositions de ce projet de loi actuellement étudié à l'Assemblée

nationale. Cependant, le Conseil tient à attirer l'attention du Ministre sur l'incidence éventuelle de ce projet de Loi 116 sur les obligations financières des universités en matière de régimes de retraite.

2. LA RÉPARTITION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT EN 1989-1990

La répartition des subventions de fonctionnement se fera selon les dispositions des règles budgétaires. On peut d'ores et déjà penser, cependant, que les discussions graviteront principalement autour de la répartition des crédits additionnels annoncés dans le Discours sur le budget du 16 mai et sur la manière dont on s'engagera dans l'implantation d'un nouveau mode de financement.

Le Conseil aura à émettre un avis sur la répartition de cette nouvelle tranche de subventions, mais il estime d'ores et déjà utile d'attirer l'attention sur le traitement d'un des éléments de l'enveloppe budgétaire de mars 1989. Il s'agit de ces crédits additionnels récurrents de 15 M$ accordés lors du Discours sur le budget 1987-1988 pour le redressement des bases de financement.

Octroyés pour une période transitoire de deux ans en attendant la réforme du mode de financement, ces crédits additionnels furent ainsi distribués en 1987 : 75% (11,25 M$) furent partagés entre les établissements et 25% (3,75 M$) servirent au redressement des bases de financement. Le Conseil avait alors exprimé des réserves sur certains aspects de la méthode de répartition alors envisagée.* Il avait aussi insisté sur le caractère forfaitaire et transitoire de ces montants additionnels. «Puisque les crédits additionnels», écrivait-il, «sont octroyés pour une période transitoire de deux ans, le Conseil insiste sur l'aspect forfaitaire de cette répartition. La

---

* Conseil des universités, Le financement du système universitaire pour l'année 1987-1988, Avis 86.23, pp. 12-17.

répartition des crédits additionnels ne doit pas prédéterminer la future politique de financement et ne doit pas créer de précédents.»[5]

C'est dans les mêmes perspectives que le Conseil recommande ici au Ministre de ne pas procéder immédiatement à la répartition de ces 15 M$. Comme il importe de cerner l'impact combiné du mode de répartition de ces 15 M$ et des crédits additionnels annoncés le 16 mai 1989, il serait prudent de ne pas commencer à distribuer dès maintenant ces montants déjà inclus dans l'enveloppe de mars 1989. Le Discours sur le budget 1989-1990 confirme d'ailleurs à sa manière les liens établis ici, puisqu'il inclut dans ses annonces ces 15 M$ déjà contenus dans le livre des crédits. Une fois connus le niveau réel des ressources supplémentaires allouées et les mécanismes d'ajustement des bases de financement, le Conseil pourra, à la faveur d'un autre avis prévu, faire ses recommandations au Ministre sur la répartition de ce montant de 15 M$.

---

[5] Ibid., p. 12.

CONCLUSION

Le calendrier des opérations gouvernementales aura diminué l'intérêt et l'importance du présent avis. Celui-ci est tout de même émis pour permettre le versement normal des subventions de fonctionnement prévues au livre des crédits 1989-1990. Et il contient quelques observations et recommandations dont le Ministre et les universités pourront faire leur profit.

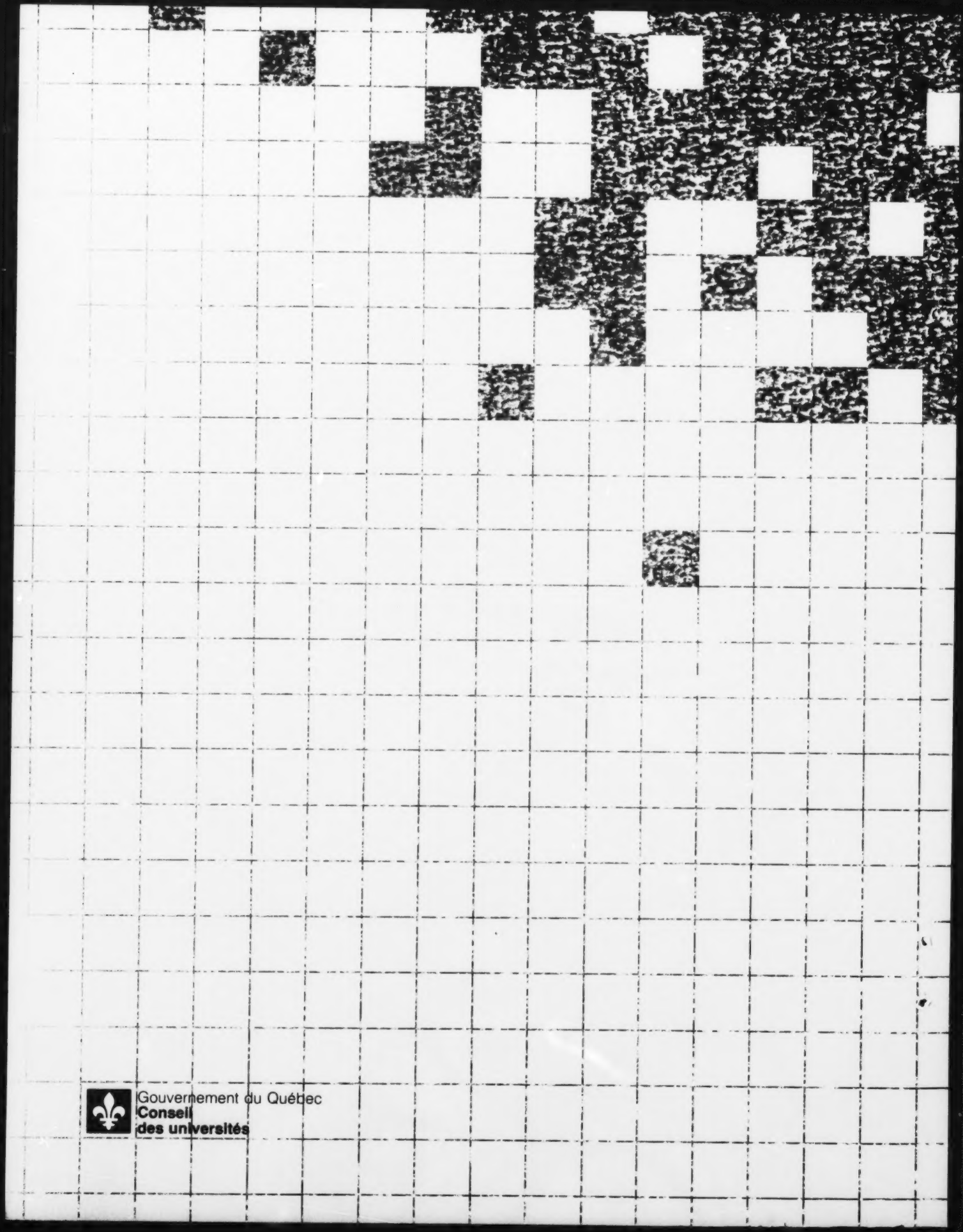
C'est dans le cadre de la réponse à une seconde demande ministérielle que le Conseil formulera ses commentaires et recommandations sur l'ensemble des subventions de fonctionnement pour 1989-1990, de même que sur les paramètres qui guideront, en 1989-1990 et pour les années ultérieures, l'implantation d'un nouveau mode de financement.

ANNEXE

PLAN DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE
IMPACT EN 1989-1990
(en millions de $)

	Année académique	Année financière
Redressement de la situation financière	19,0	15,5
Formation axée sur l'excellence et les besoins de l'économie	15,0	12,3
Aide à la recherche		
☐ Frais indirects de recherche	21,0	17,2
☐ Équipements scientifiques	5,0	—
☐ Fonds FCAR	6,0	4,8
Sous-total	32,0	22,0
Total	**66,0**	**49,8**
Moins :		
☐ Réserve incluse dans les crédits	15,0	12,3
☐ Somme portée au plan d'investissements	5,0	—
Sous-total	20,0	12,3
Impact budgétaire	**46,0**	**37,5**

Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, Budget 1989-1990. Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires, Annexe A, p. 8.



Gouvernement du Québec
Conseil des universités